

PINTÉR OLIVÉR

Az Európai Unió intézményeinek szerepe a közös kül- és biztonságpolitika alakulásában

Bevezetés

„A nemzetközi kapcsolatok elődleges aktorai az államok. A nemzetközi viszonyok alapvető rendező elve az államok szuverén egyenlősége. Az állam hatalma a státusából következik, hatásköre a szuverenitásának kifejeződése... A XX. század második felében az Európai Közösség megalakulásával a nemzetközi közjogi kapcsolatoknak új és sajátos alanya keletkezett.”¹

Az európai integráció az elmúlt szűk ötven évben rendkívül sikeres volt. Az Európai Közösség fejlődése során egyre kevésbé „viselkedett” nemzetközi szervezetként, tagországainak közösségévé alakulva ma már egyre inkább a nemzetközi élet és közjogi kapcsolatok leggyakoribb alanyára, az államra próbál hasonlítani. A világ országai a gazdaság területén e törekvését elismerik, egyenértékű partnerként kezelik mind az e tárgyú nemzetközi szerződések kötése, mind pedig a diplomácia terén. A 25 tagra bővült Európai Uniónak ma mintegy 170 országgal és tucatnyi nemzetközi szervezettel van diplomáciai kapcsolata.

A fentiekre figyelemmel joggal teszi fel Daniel Vernet kérdésként: Az Unió megteheti-e, hogy nem válik külpolitikai szereplővé? Van-e választási lehetősége az elszigetelődés, illetve a világpolitikában való szerepvállalás között? Lehet-e az Unió „globális adományozó” anélkül, hogy egyben ne legyen „globális tervező” is? Megengedheti-e magának egy szervezet 450 millió állampolgárral, hogy a nemzetközi élet különböző lehetőségeit nem használja ki?²

Jelen cikkben először rá kívánok világítani arra, hogy a korábbi Európai Közösség, illetve a mai Európai Unió I. pillérének külkapcsolatai – a szükség-szerű és természetes átfedések ellenére – nem azonosak a Maastrichti Szerződés (MSZ) II. pillére révén életre hívott közös külpolitika területével. Ezt követően röviden be szeretném mutatni az Európai Politikai Együttműködés kialakulását

¹ BALÁZS PÉTER: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar kapcsolatok fejlődése*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2002. 27. p.

² DANIEL VERNET: Die Union als außenpolitischen Akteur- Skizze einer Standortbestimmung. *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (EuGRZ), 6. Oktober 2004, 31. Jg. Heft 19, 584. p.

és működését. Újabb pontban kívánok kitérni az Európai Uniót létrehozó MSZ, és azt módosító Amszterdami – (ASZ) és Nizzai Szerződésen (NSZ) keresztül a közös kül- és biztonságpolitika területének fejlődésére, működésében a különböző uniós intézmények szerepére és jelentőségére, vagy épp jelentéktelenségére, valamint ennek okaira. Végül röviden utalni szeretnék azokra a változásokra, amelyeket az Alkotmányos Szerződés esetleges és egyre kétségesebb ratifikációja váltana ki e terület működésében.³ Jelen cikkben – az uniós intézmények szerepére koncentrálva – a klasszikus védelempolitika kérdéseivel részletesen nem foglalkozom, így nem vizsgálom az uniós szerződéseknek a WEU-ra vonatkozó részletes szabályozását, az Alkotmányos Szerződés e területen elért vívmányait, az Uniónak, illetve a WEU-nak a NATO-val való kapcsolatát.

I. Külkapcsolatok – közös külpolitika

Kiindulópontunk az, hogy az Unió és a tagállamai egyaránt szereplői a nemzetközi életnek, bizonyos esetekben az Unió rendelkezik kizárólagos hatáskörrel (pl. kereskedelmi megállapodások), más esetekben a tagállamok, ismét más esetekben együttesen, úgynevezett vegyes hatáskörben lépnek fel.

Tény, hogy az európai integrációnak 1992-ig (az MSZ-ig) szóhasználatot tekintve sem volt „külpolitikája”, helyett a tagállamok közös tevékenységének formájaként a következő pontban tárgyalt Európai Politikai Együtműködés létezett. Megelőlegezve a későbbiekben írtakat, a politikai együtműködés a szuverén tagállami külpolitikák összehangolását – és ha lehetséges volt – az együttes diplomáciai lépések megtételét jelentette. Az Unió a külpolitika terén nem rendelkezik közös illetékességgel. A hatáskör hiánya, és a korlátozott illetékesség indokolja azt, hogy „az Unió nemzetközi tevékenységét és dimenzióit illetően „külkapcsolatokról” beszélünk, míg a „külpolitika” megmarad a hagyományos államközi kapcsolatok, illetve az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának jelölésére.”⁴

Ezen elkülönítést támasztja alá Balázs Péter definíciója is, aki „Külkapcsolatokon összességében a közösségnek, illetve az uniónak egyedül, valamint tagállamaival együtt kötött nemzetközi szerződéseit, más nemzetközi szervezetekben egyedül, illetve tagállamaival együtt való részvételét és a mindezekkel kapcsolatos (autonóm) közösségi jogalkotást és jogi rendelkezéseket”⁵ ért.

A két terület eltérő voltát igazolja az is, hogy a később tárgyalandó Alkotmány új, olyan intézményt, az Európai Unió Külügyminiszterét, kívánja bevezetni, amely e két területet összefogja. A külügyminiszter ugyanis nemcsak a

³ Az Alkotmányos Szerződést a Franciaországban és Hollandiában tartott népszavazás elutasította.

⁴ GAZDAG FERENC: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*. Osiris, 2000, 21. p. (a továbbiakban: *Az Európai...*)

⁵ BALÁZS PÉTER: i. m. 31. p.

közös kül- és biztonságpolitikát irányítja majd, de az Európai Bizottság külkapcsolatokért és koordinációért felelős alelnöke is lesz. „Képletesen ez azt jelenti, hogy az Unió egyetlen miniszterének a közös kül- és biztonságpolitikát, illetve, amit ma az Európai Közösségek külkapcsolatának hívunk, kell, hogy egybefogja majd, tehát ideális esetben Javier Solana és Chris Patten egy személyben testesül meg.”⁶

A közös kül- és biztonságpolitika különbözik tehát az Unió közös kereskedelmi, gazdasági, segélyezési stb. dimenzióitól, de különbözik a tagállamok nemzeti külpolitikájától, illetve azok egyszerű összességétől is:

II. Európai Politikai Együttműködés (European Political Cooperation, EPC)

A nyugat-európai államok az ötvenes évektől kezdve a közös külpolitika kialakítását végső soron egy politikai unió keretében képzelték el. Ennek első kísérlete az Európai Védelmi Közösség terve volt 1952-ben. A francia javaslat szerint e nemzetközi szervezet célja lényegében a német újrafegyverkezés ellenőrzése lett volna. Maga az elképzelés épp az azt indítványozó franciakon bukott meg, miután a nemzetgyűlési többség a szervezet létrehozása ellen szavazott. Alfred Grosser politológus joggal mondta akkoriban: „Franciaország egy olyan német hadsereget akar, amely kisebb, mint a francia, de nagyobb, mint a szovjet.”⁷

A következő francia kísérlet az úgynevezett Fouchet terv(ek) volt(ak). Három évvel az alapvetően gazdasági jellegű Európai Gazdasági Közösség létrehozatala után – De Gaulle tábornok kezdeményezésére – ismét előtérbe került az európai politikai együttműködés igénye. A francia Christian Fouchet először 1961. október 19-én, másodszor – kissé finomított formában – 1962. január 18-án terjesztette elő a Fouchet-tervként közismertté vált javaslatait. A Fouchet vezette bizottság által szorgalmazott Európai Államok Szövetsége államközi együttműködésen alapuló egységes külpolitika és egyeztetett védelmi politika folytatását tervezte, amely hosszabb távon magába olvasztotta volna az Európai Közösségeket. „... a szöveg ismét az Egyesült Államoknak ellenállni képes Európa képét, valamint a nemzetek feletti intézményeket ellenőrzésük alatt tartó nemzeti politika erősítését tartalmazta.”⁸ A francia kezdeményezés végeredményben két okból vallott kudarcot: a nyugat-európai országok többsége meg kívánta óvni az Európai Közösségeket egy túlzottan is államközi jellegű együttműködéstől, és egyúttal helytelenítette a védelmi kapcsolatok lazítását az Egyesült Államokkal és a NATO-val.

⁶ HANS-JOACHIM CREMER: Anmerkungen zur GASP – Eine rechtspolitische Perspektive. *EuGRZ*, 6. Oktober 2004, 31. Jg. Heft 19, 587. p.

⁷ DANIEL VERNET: i. m. 584. p.

⁸ GAZDAG FERENC: *Az Európai...* 100. p.

Végül az Európai Gazdasági Közösség 1969-es hágai csúcsértekezletén a „Hatok” egyetértettek abban, hogy a tagállamok folytassanak különböző szintű külpolitikai egyeztetéseket, és teremtsék meg a külpolitikai együttműködés alapjait. Egy évvel később elfogadták az úgynevezett Davignon-jelentést, amelynek alapján 1970-ben gyakorlatilag kezdetét vette az Európai Politikai Együttműködés, és ez két évtizeden keresztül a Közösség külpolitikai egyeztetési mechanizmusának szerepét töltötte be. Az együttműködés arra teremtett lehetőséget, hogy a tagállamok a kölcsönös érdeklődésre számot tartó külpolitikai kérdésekben álláspontjuk kialakítása előtt egyeztessenek, és lehetőség szerint együttesen lépjenek fel. Mondhatjuk tehát, hogy az EPC nem más, „mint a nyugat-európai integráció kül- és biztonságpolitika terén megvalósított olyan kormányközi, diplomáciai együttműködése, keretrendszere, amelyben a közös álláspont elérésére való törekvés kölcsönös bizalmon, magas szintű kommunikációs rendszeren, a résztvevők közötti elmélyült szocializációs mechanizmuson és jóhiszeműségen alapult.”⁹

Az együttműködés legfontosabb szintjei

1. Az 1974-ben létrehozott *Európai Tanács*: Az állam- és kormányfők a stratégiaileg fontos külpolitikai kérdésekben – amennyiben sikerült alku, kompromisszumot kötniük – nyilatkozatot tettek (pl. Közel-Kelet kapcsán 1977, 1980, vagy Lengyelország 1981).
2. *Külügyminiszterek Tanácsa*: A legfontosabb szint, hiszen a külügyminiszterek évi két hivatalos és két informális találkozójukon készítették elő a jelentős, tagállamokat kölcsönösen érintő döntéseket. (Érdekeséggént érdemes megjegyezni, hogy az informális megbeszélések helyszíne Gymnash volt, amely településen volt az 1815-ös bécsi kongresszus kiemelkedő alakjának, Metternichnek a rezidenciája.)
3. *Politikai Bizottság*: A havonta találkozó testület a tagállami külügyminisztériumok politikai igazgatóiból állt, feladata a külügyminiszeri szintű együttműködések elősegítése, a szükséges információk biztosítása.
4. *ad hoc jellegű munkacsoportok*: Feladatuk különféle dokumentumok és elemzések készítésével a Politikai Bizottság munkájának segítése.
5. *harmadik országokba akkreditált nagykövetek rendszeres találkozói*: E találkozók célja elsősorban az információk kicserélése, tapasztalatok megosztása volt az adott ország tekintetében.
6. A következő együttműködési szint az akkoriban bevezetett *elnök ország*, illetve 1977-től a *trojka*. Az elnöki poszt betöltése speciális felelősséget, de egyúttal speciális lehetőséget is jelent, tekintettel arra, hogy az elnök ország felel(t) a tagállamok politikai képviselőtéért, koordináció-

⁹ GAZDAG FERENC: *Az Európai...* 106. p.

jáért és kezdeményezéseikért harmadik államokkal szemben mindazon területeken, amely az EPC-t érinti(tette).

7. 1987-től az Egységes Európai Okmány (Single European Act, SEA) által létrehozott *Titkárság*, amely megalakulásakor 7 főt foglalkoztatott.

Az információk gyors áramlását segítette elő a külügyminisztereknek 1973. július 23. napján tartott, azon elhíresült ülése,¹⁰ „amelyen döntöttek „... a COREU elnevezésű, zárt telekommunikációs rendszer létrehozásáról.”¹¹

Az 1986-os Egységes Európai Okmány (Single European Act, SEA) lényegében az addig kialakult gyakorlatot kodifikálta, továbbá három célt határozott meg az EPC működésével kapcsolatban:

1. Nemzeti álláspontok harmonizálása;
2. Közös álláspont kialakítása;
3. Közös akciók kivitelezése, ha arra mód és lehetőség van.

„A SEA lett az első olyan jogilag kötelező érvényű közösségi dokumentum; amely, az EPC mechanizmus bevonásával és annak intézményesítésével, kül- és biztonságpolitikai dimenziót kölcsönzött az európai integrációs folyamatnak.”¹² A SEA rögzítette ugyanis, hogy a tagállamok a fontosabb külpolitikai lépéseiket megelőzően értesítsék egymást, szükség esetén konzultáljanak. Annak ellenére, hogy e kötelezettség *lex imperfecta* – vagyis megszegése semmilyen szankciót nem von maga után –, igen jelentős. A SEA azt is egyértelműen rögzíti, hogy az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága teljes terjedelemben érdekelt az EPC munkájában. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a megfelelő biztos évente négy alkalommal találkozik a tagállamok külügyminisztereivel.

Érdemes megemlíteni, hogy az EPC-re vonatkozó rendelkezéseket a SEA első és harmadik címe tartalmazta, mintegy közrefogva az alapító szerződések módosításait. Ugyanakkor jogi természetét tekintve közösségi jogi jellegű rendelkezéseket csak a második cím tartalmazott, a többi csak nemzetközi jogi kötelezettségeket keletkeztetett. Ezzel akarták kifejezésre juttatni a tagállamok, hogy „... az EPC nem része a három közösségnek, és ezáltal nem tartozik egyik feladat- és tevékenységi körébe sem.”¹³

Ha mérlegre szeretnénk tenni az EPC által megvalósult közös kül- és biztonságpolitikát, akkor a következőket kell megállapítani:

¹⁰ Ezen a napon a külügyminiszterek délelőtt az európai politikai együttműködés keretében a soros elnökséget adó Dánia fővárosában találkoztak különböző külpolitikai kérdések megvitatása céljából, míg délután már Brüsszelben folytatták ülésüket, mivel formálisan ez már az EK Általános Ügyek Tanácsának ülése volt, noha többségében ugyanazokat a témákat vették sorra.

¹¹ SZÜCS TAMÁS: Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája – Állandóság és változás. *Európai Tükör*, 1998. nov. III. évf. 5. szám, 40–41. p.

¹² BAJTAY PÉTER: A közös kül- és biztonságpolitika evolúciója. *Európai Tükör*, 1997/VI. sz. 68. p.

¹³ KOPPÁNYI SZABOLCS: Az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikájának jogi vetületei. *Európai Tanulmányok*, 4, 119. p.

- Az EGK tagállamok a legtöbb esetben sikeresen léptek fel az ENSZ fórumain együttes álláspontot kialakítva. Ez alól kivételt jelent a Biztonsági Tanács (BT), ahol az állandó tagsággal rendelkező Franciaország és Nagy-Britannia hallani sem akartak (akarnak) arról, hogy ők bármilyen módon is az EGK álláspontját képviseljék.
- Nem sikerült azonban a közös, határozott fellépés az 1973-as arab–izraeli háború, Ciprus kettészakadása, az 1979-es szovjet afganisztáni agresszió kapcsán. Az 1982-es Falkland-i háború azonban rámutat arra, hogy bár vannak a Közösségen belül eltérő érdekek (pl. Franciaország, Olaszország, Írország),¹⁴ mégis lehetséges a konszenzus kialakítása.

Összességében elmondható: az együttműködés „béke” idején szinte problémamentes volt, azonban a világpolitikát érintő válságok esetében a nemzeti érdek előtérbe kerül, az érdekegyeztetés háttérbe szorul. Ennek oka mindenképp abban keresendő, hogy egyrészt az EPC szinte a semmiből jött létre, a közös kül- és biztonságpolitika megvalósításának első komoly próbálkozása volt. Másrészt nem szabad elfelejteni, hogy az EGK-t alkotó néhány állam nagyhatalom, amelynek megvannak a maga jól felfogott sajátos érdekei is.

III. A Maastrichti Szerződés (MSZ) közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezései¹⁵

A Maastrichti Szerződés preambuluma a célok oldaláról jelölte ki az integráció fejlődésének *új irányait*:

1. Az európai integráció új fokra emelése;
2. Az integrációs szervek munkájában a hatékonyság és a demokrácia erősítése;
3. A nemzetgazdaságok erősítése és konvergenciájuk elérése, továbbá az egységes valutát is magában foglaló gazdasági és monetáris unió megvalósítása;
4. A belső piac megvalósítása;
5. Az Unió polgárság létrehozása;
6. *A Közös kül- és biztonságpolitika megvalósítása (Kiemelés – P. O.).*

A MSZ új alapokra helyezte a tagállamok közötti együttműködést, a létrejött Unió immáron három pilléren nyugodott: az első a gazdasági együttműködést megtestesítő, ma már Európai Gazdasági és Pénzügyi Unió, a második a közös

¹⁴ Az ír, az olasz, és bizonyos fokig a dán közvélemény ellenében kényszerült ezen államok kormánya támogatni a közös álláspontot, míg Franciaország jelentős hadiipari érdekeit kényszerült egy időre félretenni.

¹⁵ A Maastrichti Szerződés itt idézett cikkeinek magyar nyelvű fordításának forrása Fazekas Judit (szerk.) *Európai Integráció Alapszerződésai* 1. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 230–242. p.

kül- és biztonságpolitika, a harmadik a bel- és igazságügy területén megvalósított kooperáció.

A szerződés V. fejezete foglalkozik részletesen a Common Foreign and Security Policy (CFSP) kérdéseivel: a J.1. cikk (1) bekezdése szerint az Unió és tagállamai közös kül- és biztonságpolitikát határoznak és valósítanak meg, amely a közös kül- és biztonságpolitika minden területére kiterjed. A (2) bekezdés felsorolja a CFSP célkitűzéseit:

- Az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek és függetlenségének védelme;
- Az Unió és tagállamai biztonságának minden módon való erősítése;
- A béke megőrzése és a nemzetközi biztonság erősítése az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelveknek, a Helsinki Záróokmányban foglalt alapelveknek és a Párizsi Charta célkitűzésének megfelelően;
- A nemzetközi együttműködés előmozdítása;
- A demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és erősítése, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása.

Ami a közös kül- és biztonságpolitika tartalmi vonatkozásait érinti, azokat értelemszerűen az Európai Uniót érő kihívások határozzák meg. (Mint ahogy ezek határozták meg nagyrészt a létrejöttét is.) A tagállamok együttműködési területe bővült, hiszen most már minden általános érdekekkel bíró kül- és biztonságpolitikai kérdésre is kiterjed a tájékoztatási és egyeztetési kötelezettség [J.2. cikk (1), illetve J. 5. cikk (4)]. Ez a SEA-hoz képest valamelyest előrelépés, hiszen ott csak azt rögzítették, hogy a tagállamok a fontosabb külpolitikai lépéseik megtételét megelőzően a többi részes államot értesítsék, szükség esetén konzultáljanak velük.

Az együttműködés formái, eszközei

1. Egyeztetési mechanizmus

A CFSP keretében tehát a tagállamok rendszeresen tájékoztatják egymást minden általános jelentőségű kül- és biztonságpolitikai kérdésről [J.2. cikk (1)], és egyeztetik magatartásukat. A rendszeres tájékoztatás és véleménycseré fórumai a CFSP különböző munkacsoportjainak ülései és az informális találkozók. A napi információáramlást és konzultációkat a tagállamok külügyminisztériumait összekötő, korábban már említett zárt láncú kommunikációs rendszer segíti. A tagállamok diplomáciai és konzuli képviselői, a Bizottság harmadik országokba és nemzetközi konferenciákra küldött delegációi, valamint azok képviselői a nemzetközi szervezetekben szintén egyeztetnek (J.6. cikk).

A J. 5. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy azok a tagállamok, amelyek az ENSZ Biztonsági Tanácsának tagjai, egyeztetni kötelesek egymással, továbbá a többi tagállamot teljes körűen tájékoztatni is tartoznak. Ugyanezen bekezdés

tételesen rögzíti, hogy a Biztonsági Tanács állandó tagjai, jelesen Nagy-Britannia és Franciaország, hivataluk gyakorlásakor biztosítják az Unió álláspontjainak és érdekeinek védelmét.

2. Közös álláspontok

A Tanács – valahányszor ezt szükségesnek tartja – egyhangú határozattal közös álláspontot alakíthat ki. A tagállamoknak kötelességük nemzeti külpolitikájukat összhangba hozni a közös álláspontok rendelkezéseivel, sőt a J.2. cikk (3) alapján a már egyszer kialakított közös álláspontokat kötelesek a különböző nemzetközi fórumokon is fenntartani.

A gyakorlatban a közös álláspontok tartalmazzák az EU szankciós intézkedéseit, a nemzetközi békével, biztonsággal, az emberi jogokkal, leszerelési és fegyverzetkorlátozási intézkedésekkel kapcsolatos álláspontját. A közös akciókhoz hasonlóan a közös álláspontok a CFSP jogi erővel rendelkező, a tagállamok által kötelezően végrehajtandó eszközei. A közös álláspontokhoz – különösen, ha azok negatív intézkedést is tartalmaznak – az EU gyakran felkéri a társult országokat is csatlakozásra.

3. Közös akciók

A közös akciók (az MSZ. J.3. cikk 1. pontja szerint közös fellépés) magatartási szabályokat írnak elő a tagállamok számára a közös álláspontok végrehajtása érdekében. A közös akciók az Európai Tanács általános irányelveiből kiindulva kerülnek meghatározásra. A közös álláspontokhoz hasonlóan a Tanács egyhangú határozattal dönt a közös akciók megindításáról. (Fontos megjegyezni, hogy a MSZ-hez csatolt nyilatkozatban az aláíró államok kifejezték szándékukat, hogy a közös kül- és biztonságpolitika terén az egyhangúságot igénylő döntések esetében lehetőség szerint tartózkodnak a döntés meghíúsításától, amennyiben a szóban forgó döntés mellett minősített többség áll.) Meghatározza az akció pontos hatályát, célját, kereteit, időtartamát, eszközeit, a végrehajtás eljárási rendjét és feltételrendszerét. Lehetőség van arra, hogy a Tanács egyhangú döntéssel meghatározzon a közös akció végrehajtásával összefüggésben olyan témákat, amelyek körében a későbbiekben minősített többséggel is döntések hozhatók. [Ekkor a J.3. cikk (2) bekezdése szerint minimálisan 62 szavazat szükséges minimum 8 tagállam támogatása mellett.]

Az MSZ nem tekinti automatikusnak azt a lehetőséget, hogy egy tagállam ne vegyen részt valamilyen akcióban. Ezt a kiválási lehetőséget a szaknyelv „opt out”-nak nevezi. A tagállamnak ilyen irányú kérelmét a Tanácsnak kell megtárgyalnia, ahogyan a Tanács dolga a megfelelő megoldás megkeresése is. E megoldás szerint a tagállam egyoldalú aktussal nem vonhatja ki magát a közös cselekvés alól, e magatartása nem csökkentheti a közös akció hatékonyságát [J.3. cikk (7)].

A tagállamok külpolitikájuk végrehajtása során kötelesek a közös akció rendelkezéseinek megvalósítására. Szükség esetén ugyanakkor – amennyiben a helyzet érdemben megváltozik, és nincs ezt tükröző tanácsi döntés – a tagállamok jogosultak a közös akció általános céljait figyelembe vevő önálló döntéseket hozni, amelyről azonban haladéktalanul értesíteniük kell a Tanácsot [J.3. cikk (6)].

4. Közös nyilatkozatok

Az aktuális nemzetközi, regionális, illetve egyes országok belső helyzetének alakulását érintő kérdésekben az EU nevében az elnök ország – amelynek munkáját szükség esetén az elnökséget előzőleg és következőként gyakorló tagállam (trojka) is segíti a J.5. (3) értelmében – rendszeresen közzétesz politikai nyilatkozatokat, amelyek rögzítik az Unió álláspontját a napirenden lévő nemzetközi kérdésekben, illetve szükség szerint egyes országok belpolitikai helyzetének alakulását illetően. A közös akcióktól és a közös álláspontoktól eltérően a közös nyilatkozatok alapvetően deklaratív jellegűek, jogi erővel nem rendelkeznek. E nyilatkozatokhoz az esetek túlnyomó többségében a társult országokat is felkéri a csatlakozásra.

5. Demarche-ok

A közös nyilatkozatokhoz hasonlóan azonnali vagy igen rövid határidővel adott közvetlen reakciók valamilyen külpolitikai eseményre, amelyeket az EU – általában a trojka helyi diplomáciai képviselőiteinek vezetői útján – harmadik államok hatóságaihoz intéz. A közös nyilatkozatok mellett a demarche-ok a CFSP leggyakrabban alkalmazott eszközei.

A CFSP intézményrendszere

1. Európai Tanács (EiT)

Az EiT ülésein rögzítik a CFSP elveit és általános irányait [J.8. cikk (1)]. Az EiT üléseinek témái nyilvánvalóan jóval szélesebb területet ölelnek fel, mint a közös kül- és biztonságpolitika. Ebből adódóan az állam- és kormányfők eszmecseréje során általában nem a szigorúan értelmezett, kifejezett CFSP ügyek állnak a középpontban. Az EiT „... egyszerre ad alkalmat a legérzékenyebbnek tekintett aktuális kérdések vitájára, kínál kezdeményezési lehetőséget új uniós politikák megindítására, és jelent legfelsőbb szintű döntéshozatali fórumot.”¹⁶ Érdemes megjegyezni, hogy az ülésekről összefoglalók kerülnek kiadásra. Ezek összeállítása az Elnökség feladata.

¹⁶ M. WESTLAKE: *The Council of the European Union*. Cartemill, 1995, 30. p. Idézi SZÜCS TAMÁS: i. m. 43. p.

2. Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT)

A tagállamok külügyminisztereiből álló Általános Ügyek Tanácsa az Unió nemzetközi kapcsolatainak, illetve a közös kül- és biztonságpolitikai mechanizmusainak a legfelsőbb szintű, havi rendszerességgel ülésező, döntéshozatali joggal felruházott adminisztratív testülete. Feladata tehát, hogy az EiT elvi döntéseinek megfelelően kidolgozza a CFSP végrehajtásának fő irányait és módzatait, biztosítsa az Unió kül- és biztonságpolitikai tevékenységének egységét és hatékonyságát, és konkrét döntéseket hozzon az uniós közös álláspontok és akciók érvényesítése céljából.

Az ÁÜT – és ebben hasonlít az EiT-re – rendszeresen tart informális üléseket is, amelyen minden esetben az Európai Bizottság illetéke is jelen van. A külügyminiszterek hivatalos találkozóinak napirendjét a mindenkori Elnökség határozza meg.

Az ÁÜT a J.11. cikk szerint egyhangúlag dönthet úgy, hogy a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtásával összefüggő működési kiadások az Európai Közösségek költségvetését terhelik, ebben az esetben azonban az Európai Közösségek költségvetési eljárása lesz az alkalmazandó. Ennek elkerülése végett ezek a költségeket leginkább a tagállamok költségvetéséből fedezik.

3. A Politikai Bizottság, és a COREPER (Állandó Képviselők Tanácsa)

A tagállami külügyminisztériumok politikai igazgatóinak testülete, a Politikai Bizottság az ÁÜT-ülések politikai állásfoglalásainak előkészítéséért felelős, és ezen túlmenően nemzetközi kérdésekben helyzetértékeléseket, javaslatokat készít a Tanács számára. Havonta legalább egy, de inkább két alkalommal ülésezik. Működésére az MSZ. is kitér, amikor a J.8. (5) bekezdés szerint a Politikai Bizottság feladata a nemzetközi helyzet figyelemmel kísérése a CFSP területén, állásfoglalások megfogalmazása az ÁÜT kérésére, vagy saját kezdeményezésre, továbbá a már kialakított politika végrehajtásának ellenőrzése.

Az Általános Ügyek Tanácsának üléseit technikai értelemben a tagállamok brüsszeli állandó képviselőinek tanácsa, a COREPER készíti elő. Tekintettel arra, hogy a külügyminiszteri találkozók külpolitikai témáinak előkészítéséért az imént vizsgált Politikai Bizottság felel, a többiért a COREPER, a két szervezet között – talán a jogi helyzet tisztázatlansága miatt is – egyfajta rivalizálás alakult ki, melynek orvoslására 1994-ben megalakították az úgynevezett CFSP Tanácsosok csoportját (CFSP Counsellors), akik mind a két bizottsággal folyamatosan kapcsolatban állnak, és próbálják elsimítani az esetleges ellentéteket.

A COREPER és a Politikai Bizottság munkáját földrajzi és tematikus elvek szerint szerveződő munkacsoportok segítik.

4. Munkacsoportok

A munkacsoportok jelentik a CFSP-ben folyó munka „láthatatlan gerincét”. Az ebben a keretben végzett tevékenység alapoz meg minden későbbi döntést, legyen szó ennek bármilyen formájáról, nyilatkozat, demarche, vagy éppen közös akció kidolgozásáról.¹⁷

5. Az Európai Bizottság

Az Európai Unió Bizottságára vonatkozó CFSP rendelkezéseket a J.5. cikk (3) bekezdése, a J.6. cikk, J.8. cikk (3) bekezdése, illetve a J.9. cikk tartalmazza. Annak ellenére, hogy a CFSP alapvetően kormányközi jellegű politika, a Bizottságra a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtását illetően is fontos szerep hárul. A Tanáccsal együttműködésben a Bizottság felelős a CFSP és a közösségi politikák közötti összhang megteremtéséért. A Bizottság a közös kül- és biztonságpolitika terén is rendelkezik kezdeményezési joggal, részese a CFSP végrehajtásának, valamint az Unió nemzetközi képviseletének. A külügyek felügyeletét a Bizottságon belül önálló biztos végzi. A MSZ. kimondja, hogy a Bizottság a CFSP terén folyó tevékenység minden vonatkozásához kötődik.

6. Az Európai Parlament (EP)

A CFSP alapvetően kormányközi jellegénél fogva az Európai Parlamentnek a kül- és biztonságpolitika vonatkozásában jobbra csak informális jelentősége van. Fontos szerepet tölt be ugyanakkor a CFSP-nek a szélesebb közvélemény felé történő kommunikációjában, mivel az EP plenáris ülései számos külpolitikai témát tárgyalnak meg. A CFSP tevékenységéről az Európai Parlament rendszeres tájékoztatást kap az Elnökségtől és a Bizottságtól. Az EP a Tanácshoz is intézhet kül- és biztonságpolitikai témájú kérdéseket (J.7. cikk). A legnagyobb jelentősége az Európai Parlament azon jogosítványának van, amelynek megfelelően blokkolhatja az egyes CFSP akciók közösségi költségvetésből való finanszírozását. Ezzel közvetve képes hatást gyakorolni a közös kül- és biztonságpolitika alakítására.

7. Az Európai Bíróság

Az Európai Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a CFSP területén az L. cikkely alapján. Ugyanakkor érdemes felhívni a figyelmet Koppányi Szabolcs gondolataira,¹⁸ aki szerint, mivel a J. 11. cikk (1) bekezdése nem említi a 189. cikkelyt, mint alkalmazandó közösségi jogi szabályt, ezért az Európai Bíróság működése

¹⁷ Ma kb. 25–30 munkacsoport tevékenykedik. Pontos listájukat a Tanács Főtitkárságán, illetve a tagállami külügyminisztériumokon lehet megtalálni.

¹⁸ KOPPÁNYI SZABOLCS: i. m. 120. p.

e területen kizárt. Ugyanakkor – álláspontja szerint- elméletileg a másik oldalt erősíti az 5. cikkelyben kifejtett közösségi hűség elve, mely alapján meg van arra a lehetőség, hogy a Közösség ténylegesen részt vegyen a CFSP munkájában. Itt a kérdés csak az, hogy a 189. cikk speciális-e az 5. cikkhez képest, tehát érvényesül-e a *lex specialis derogat legi generali* elve, avagy sem. A másik lehetőség az, folytatja, hogy az L. cikkely szigorúsága alól némi kivételt enged az M. cikkely, amely az olyan esetekben nyitja meg a bírói kontroll lehetőségét, amikor az V. Cím, a közös kül- és biztonságpolitika rendelkezései kihatnak az első pillér szabályaira is. Álláspontom szerint ide tartoznak például a korábban említett J.11. cikk¹⁹ rendelkezései abban az esetben, amikor a költségek az Európai Közösségeket terhelik. Hangsúlyozni szeretném ugyanakkor, hogy a tagállamok már a SEA kapcsán is – ugyan csak hallgatólagosan –, de kifejezték, nem engedik azt, hogy az Európai Bíróság, vagy bármely más integrációs szerv e kényes területen meghatározó befolyáshoz jusson, és a tagállamokra kötelező jogi normát alkosson.

Az Amszterdami Szerződés (1997. október 2.) változtatásai²⁰

A MSZ. J.10. cikke kimondja: „*Ha a J.4. cikknek megfelelően a biztonságra vonatkozó rendelkezések esetleges felülvizsgálatára kerül sor, ebből a célból összehívott konferencia azt is megvizsgálja, hogy szükséges-e közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések egyéb módosítása.*”

Az ASZ. 11. cikke a közös kül- és biztonságpolitikával összefüggő célokat ugyan kicsit bővebben határozza meg, de lényegét tekintve a Maastrichtban megfogalmazottakhoz képest inkább retorikai eltérések mutathatók ki. Azt hangsúlyozni kell azonban, hogy jelen cikk megfogalmazása szerint „... az Unió határozza meg és hajtja végre a közös kül- és biztonságpolitikát, amelynek egyik célja az Unió biztonságának minden módon való erősítése. Az MSZ. J. 1. cikke minkét esetben említi a tagállamokat is.”²¹ További újdonság, hogy a tagállamok a tárgybeli cikkben vállalják, hogy együttműködnek a kölcsönös politikai szolidaritásuk fokozásában és fejlesztésében.

Az együttműködés formáinak, eszközeinek újdonságai

Az ASZ. 12. cikke „rendet tesz”, és egy helyen sorolja fel az Unió legfontosabb eszközeit, így a CFSP elveit, irányait, a közös stratégiát, a közös akciót (fellépést), a közös álláspontot, valamint a tagállamok közötti együttműködést.

¹⁹ Lásd ÁÜT, 11–12. p.

²⁰ A Maastrichti Szerződés itt idézett cikkeinek magyar nyelvű fordításának forrása FAZEKAS JUDIT (szerk.): i. m. 230–242. p.

²¹ NÉMETH JÓZSEF: A közös kül- és biztonságpolitika új vonásai. *Európai Tükör*, 2000. V. évf. 3. szám, 89. p.

Új eszközként jelenik meg a *közös stratégia* a 13. cikk (2) bekezdésében. A közös stratégiákat az Európai Tanács alakítja ki, és az Unió hajtja végre olyan területeken, melyeken a tagállamoknak fontos közös érdekeik vannak. A közös stratégiák tartalmazzák célkitűzéseiket, időtartamukat, és azon eszközöket, melyeket az Unió és a tagállamok a megvalósításukhoz kötelesek biztosítani.

A közös akció, illetve a közös álláspont az ASZ-ben pontosabban, precízebben kerül meghatározásra. A *közös akciók* olyan speciális helyzetekre irányulnak a 14. cikk (1) bekezdése alapján, ahol az Unió operatív cselekvése szükségesnek mutatkozik. A *közös álláspontok* az Unió hozzáállását határozzák meg immár speciális földrajzi természetű vagy témájú kérdésekben (15. cikk).

A CFSP intézményrendszerének változásai

Az *Európai Tanács* a 13. cikk értelmében a CFSP elveit és általános irányvonalait már a védelem területét érintő kérdésekben is meghatározhatja. Ezzel összefüggésben csak megemlítem – ahogy azt már korábban jeleztem, a WEU-val a jelen tanulmányban nem foglalkozunk –, hogy az Európai Tanács a 17. cikk (1) bekezdése értelmében dönthet úgy, hogy az Unió minden tagállamra kiterjedő közös védelmet alakítson ki.

Az *Általános Ügyek Tanácsa* kapcsán újdonság, hogy a 13. cikk (3) bekezdése alapján közös stratégiák elfogadását kezdeményezheti, illetve a közös akciók és állásfoglalások elfogadásával biztosítja azok végrehajtását. Feladata továbbá az Unió cselekvései egységének, koherenciájának, hatékonyságának biztosítása.

Az *Európai Unió Bizottsága* a 14. cikk (4) bekezdése alapján lehetőséget kap arra, igaz csak az ÁÜT felkérése nyomán, hogy a közös akciók végrehajtásának biztosítása érdekében javaslatokat terjesszen elő. A 18. cikk (4) bekezdése szerint a Bizottság az Unió harmadik személyekkel szembeni képviselőiében teljes mértékig részt vesz. A 24. cikk értelmében, abban az esetben, ha a CFSP-re vonatkozó rendelkezések végrehajtása körében egy vagy több tagállammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodás kötése lenne szükséges, e megállapodás megkötésében a Bizottság – felkérésre – támogatást nyújt az Elnökségnek.

Az Elnökséget korábban kifejtett feladatai ellátásában az ÁÜT Főtitkára segíti, aki a közös kül- és biztonságpolitika fő képviselőjének funkcióit is gyakorolja. *Ms./Mr. CFSP* a közös kül- és biztonságpolitika területére tartozó ügyekben segíti az ÁÜT-öt, különösen a politikai döntések megszövegezésében, kidolgozásában, és végrehajtásában való hozzájárulással, valamint – adott esetben az ÁÜT nevében eljárva és az Elnökség kérésére – harmadik felekkel való politikai párbeszéd folytatása útján.

Hasonlóan új intézmény az ASZ. 18. cikkének (5) bekezdésében szabályozást nyert *különleges megbízott* intézménye. A különleges megbízottat az ÁÜT nevezi ki egyedi politikai kérdésekre vonatkozó felhatalmazással.

Az ASZ-t elfogadó tagállamok nyilatkozattal fejezték ki akaratukat, miszerint fel kívánnak állítani egy *Gyors Riadóztatási Politikai és Tervezőegységet*. A szervezet tagjait a Főtitkárság, a tagállamok, a Bizottság és a WEU delegálja. Feladata többek között a világpolitika eseményeinek figyelemmel kísérése, az Unió CFSP területére tartozó érdekeinek értékelése, a megfelelő reagálás elősegítése gyors és váratlan, esetlegesen politikai válsághelyzeteket okozó események felmerülésekor, továbbá javaslatok kidolgozása a CFSP továbbvitelére.

Érdemes megjegyezni, hiszen újdonság, és egyben könnyítésnek szánt megoldás volt a szavazással kapcsolatos rendelkezések megváltoztatása: Amíg a MSZ-ben a tagállam lehetőleg nem áll a közös cselekvés útjában, addig az ASZ. lehetőséget ad a tartózkodásra, ha az adott ügy mellett minimum 10 tagállam 62 szavazata áll. A tartózkodás a 23. cikk (1) bekezdése szerint alakszerű határozattal történhet, amelyben a tagállam kifejezi: elismeri, hogy a határozat köti az Európai Uniót és tartózkodik a kölcsönös szolidaritás szellemében minden olyan lépéstől, amely ellentétes lehet e döntésen alapuló uniós cselekvéssel. Ugyanakkor, mintegy ennek fejében, a többi tagállam is tiszteletben tartja az érintett állam álláspontját. Könnyítésnek szánták a szerződés aláírói azt a passzust is, amely szerint az ÁÜT minősített többséggel dönt egyrészt a már meglévő (egyhangúlag elfogadott) közös stratégián alapuló közös akcióról, illetve álláspontról, valamint minden más határozatról; másrészt a közös akció vagy álláspont (ha nincs közös stratégia) végrehajtására irányuló valamennyi határozat elfogadásáról. Itt azonban megjelenik már a tagállami érdek annyiban, hogy „jelentős és meghatározott politikai okokból” kérni lehet az ügy Európai Tanács elé terjesztését, ahol a szavazás egyhangúsággal történik. Annak ellenére, hogy az Unió vezető diplomatái szerint a konszenzus elvétől való eltérés nagyon jelentős elem, komoly nehézségekre kell felhívni a figyelmet: „... A nemzeti érdekekre való hivatkozás ugyanis nem más, mint közvetett módon a jól ismert luxemburgi kompromisszum „belopakodása” a szerződésbe. Ez annál is figyelemreméltóbb, mivel a luxemburgi kompromisszum eddig még soha sem tett szert jogi érvényre, sőt az utóbbi években gyakorlatilag már egyáltalán nem került alkalmazásra.”²² Tekintettel tehát az eredeti szándékra, ez a megoldás nyugodtan tekinthető visszalépésnek is...

A költségvetéssel kapcsolatosan előrelépés, konkretizálódás vehető észre Maastrichthoz képest: rögzítik ugyanis, hogy a közös költségvetést terheli minden kiadás. Kivételt jelentenek ez alól egyrészt a katonai és védelmi műveletekkel kapcsolatos költségek, másrészt pedig azon szituációk, amikor a Tanács egyhangúság mellett másként dönt. Abban az esetben, amikor a felmerülő kiadások a tagállamokat terhelik, immáron nem egy, a korábbiakra jellemző bizonytalan arány figyelhető meg, hanem a GNP lesz a meghatározó tényező.

Összességében tehát elmondható, hogy az ASZ. sem döntötte el a kérdést: Az Európai Unió fellépéseinek továbbra is csak kiegészítő szerepe lehet-e az

²² SZÜCS TAMÁS: i. m. 55. p.

*önálló nemzeti külpolitikához képest, vagy létrehozható a nemzeti szuverenitás lényeges elemeit magába gyűjtő önálló uniós külpolitika?*²³

A Nizzai Szerződés (NSZ)

Az NSZ preambuluma szerint az Unió tagállamai – csakúgy ahogy azt már a MSZ és az ASZ is rögzítette – közös kül- és biztonságpolitikát valósítanak meg. Akárcsak az imént említett két szerződés esetében, az NSZ-nek is az V. címében kapnak helyet a CFSP-re vonatkozó rendelkezések. Az ASZ-hez képest az alábbi fontosabb változások figyelhetők meg az NSZ szövegében:

- a) A 11. cikk (1) bekezdése szerint a közös kül- és biztonságpolitikát – eltérően az ASZ.-től – nem az Unió önmagában, hanem tagállamaival együtt valósítja meg.
- b) A 23. cikk (2) bekezdése értelmében az ÁÜT minősített többséggel nevezheti ki a különleges megbízottakat.
- c) A 25. cikk értelmében immáron a *Politikai és Biztonsági Bizottság* az a testület, amely a nemzetközi helyzetet figyelemmel kíséri a CFSP területén, állásfoglalásokat fogalmaz meg az ÁÜT kérésére vagy saját kezdeményezésre, továbbá a már kialakított politika végrehajtását is e szerv ellenőrzi. További feladata – és ez új rendelkezés –, hogy gyakorolja a válságkezelési műveletek feletti politikai ellenőrzést és stratégiai irányítást, e célból pedig az ÁÜT felhatalmazása alapján konkrét döntéseket is hozhat.

Érdemes végül röviden kitérni az NSZ. 27/A.–27/F. cikkeire. E cikkek értelmében lehetőség nyílik ugyanis arra, hogy több tagállam a CFSP területén szorosabban is együttműködjön. Az együttműködés célja valamely közös akció, vagy közös álláspont végrehajtására kell, hogy irányuljon. A szerződés megtiltja, hogy az együttműködés bármilyen katonai következménnyel járjon, vagy a védelem területére essen. Az előbbi kivétellel a szerződő felek azt kívánták elkerülni, hogy az Unió két vagy több tagállam révén katonai konfliktusba keveredjen, míg az utóbbi nyilvánvalóan a WEU pozícióját erősíti.

Az együttműködés megkezdéséhez kérelmet kell előterjeszteniük az érintett tagállamoknak. Az ÁÜT a kérelmet tájékoztatás céljából az EP-nek, illetve véleménynyilvánítás végett a Bizottsághoz továbbítja. Ezt követően az ÁÜT a Bizottság véleményét is figyelembe véve dönt a kérelem felől. Ms./Mr. CFSP feladata pedig az, hogy az ÁÜT valamennyi tagja, illetve az EP teljes körű tájékoztatást kapjon az együttműködés végrehajtásáról.

A szorosabb együttműködéshez a későbbiek folyamán csatlakozni kívánó állam szintén kérelmet kell, hogy előterjesszen. Az eljárás ebben az esetben is hasonló. Eltérés egyedül abban mutatkozik, hogy az engedély akkor is megadottnak minősül, ha az ÁÜT a kérelem beérkezésétől számított négy hónapon

²³ GAZDAG FERENC: *Az Európai...*, 179. p.

belül annak függőben hagyásáról nem határoz. Ez utóbbi esetben azonban az ÁÜT köteles döntését megindokolni, és határidőt tűzni annak felülvizsgálata céljából.

IV. Az Alkotmányos Szerződés (esetleges) hatálybalépésének következményei a CFSP területén

Az „Alkotmány” I. és III. részei tartalmaznak majd a CFSP területét érintő konkrét rendelkezéseket.

Az Alkotmányos Szerződés 7. cikke végre kimondja, hogy az Unió jogi személy. Ez egyben azt is jelenti, hogy a közös kül- és biztonságpolitika terén az Unió a későbbiekben önállóan is nemzetközi szerződéseket köthet majd, a három pillér eltörlésével a jogi személyiség már nem csak az Európai Közösséget fogja megilletni. Ezt támasztja alá a 303. cikk is, amely szerint az Unió e területen – az „Alkotmány” hatályba lépését követően – egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodásokat köthet.

A közös kül- és biztonságpolitikát a lentebb tárgyalandó Unió külügyminisztere és a tagállamok hajtják végre nemzeti és uniós erőforrások felhasználásával. A tagállamok kötelezettsége, hogy e politikát a 16. cikk (2) bekezdése értelmében a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogassák.

Jogszabályi keretek

Az „Alkotmány” alapján az Unió jogi normáit törvényalkotási aktusok (európai törvény és/vagy európai kerettörvény), nem törvényalkotási aktusok (európai határozat, ajánlás), felhatalmazáson alapuló európai rendeletek és a végrehajtási aktusok (európai végrehajtási rendelet, európai végrehajtási határozat) fogják alkotni.

A közös kül- és biztonságpolitika területén alkalmazandó kötelező jogi norma az európai határozat lesz. Az európai határozatot az Európai Tanács és a Külügyek Tanácsa – főszabály szerint egyhangúlag – valamely tagállam kezdeményezése, az Unió külügyminiszterének a javaslata, illetve az Unió külügyminiszterének a Bizottság által támogatott javaslata alapján határozza meg [40. cikk (6)]. Érdemes felhívni a figyelmet arra a jelentőséggel bíró tényre, hogy törvényalkotási aktus a CFSP területén nem hozható.

A Külügyek Tanácsában az egyhangúságot a minősített többség váltja fel az alábbi esetekben, azzal a megszorítással, hogy amennyiben a formálisan tartózkodó tagállamok az összes tagállam és a Unió népességének legalább egyharmadát képviselik, akkor az európai határozat nem kerülhet elfogadásra:

- a) amikor az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó, a III-293. cikk (1) bekezdése szerinti európai határozata

alapján az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó európai határozatot fogad el;

- b) amikor az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó európai határozatot az Unió külügyminisztere által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, amelynek benyújtására a külügyminisztert az Európai Tanács külön felkérte
- c) amikor az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó európai határozat végrehajtására vonatkozó európai határozatot fogad el;
- d) amikor különleges képviselő kinevezésére vonatkozó európai határozatot fogad el;
- e) amikor az Európai Tanács egyhangúlag így dönt.

Az intézményi keret változásai

Az *Európai Tanács* a 40. cikk (2) bekezdése szerint megállapítja az Unió stratégiai érdekeit és meghatározza az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának célkitűzéseit. Az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó európai határozatai a közös kül- és biztonságpolitikára, valamint az Unió külső tevékenységének egyéb területeire vonatkoznak. Ezek az európai határozatok az Unió egyes országokkal vagy térségekkel fenntartott kapcsolataira, illetve valamely meghatározott tárgykörre egyaránt vonatkozhatnak. Az ilyen európai határozatokban meg kell határozni azok időtartamát, valamint az Unió és a tagállamok által rendelkezésre bocsátandó eszközöket.

A 24. cikk a Miniszterek Tanácsának formációi közül kettő Tanácsot, az Általános Ügyek, és a *Külügyek Tanácsát* emeli ki. Témánk szempontjából ez utóbbi a meghatározó. Az Alkotmány szövegezése szerint feladata az Európai Tanács által meghatározott stratégiai iránymutatások alapján az Unió külső tevékenységének kialakítása és összehangolása. E szerv az, amely az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások, valamint stratégiai irányvonalak alapján elfogadja a közös kül- és biztonságpolitika meghatározásához és végrehajtásához szükséges európai határozatokat, illetve meghatározza, hogy az Unió hogyan viszonyul egy adott földrajzi vagy tematikus természetű kérdéshez.

A *Bizottság*, mint testület szerepe lényegében nem változik, az Unió „kormányának” hatásköre továbbra sem terjed ki a CFSP területére.

Érdekes ugyanakkor, hogy a Bizottság egy tagja és egyben alelnöke, az Unió egyetlen minisztere egy személyben irányítja a közös kül- és biztonságpolitikát. Az *Unió külügyminiszterét* az Európai Tanács, minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével, nevezi ki. Ugyanez az eljárás megbízatásának megszüntetése esetén is. Az Unió külügyminisztere egyben a Külügyek Tanácsának elnöke, ily módon biztosítja az Unió külső tevékenységeinek összehangját is. A Bizottságon belül ő felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért és az Unió külső tevékenysége egyéb területeinek összehangolásáért.

A külügyminiszter több mint biztos; nem más, mint az élő kapcsolat a CFSP-t alakító tagállamok, és az Uniót a külvilág felé megtestesítő Bizottság között. E státusza szükségszerű kiváltságokkal is jár:

- a) Az Unió külügyminisztere csak a Bizottságon belüli feladatainak gyakorlása során és kizárólag e feladatok körében – annyiban, amennyiben ez nem ellentétes a CFSP területén ellátandó munkával – a Bizottság működésére irányadó eljárások szerint jár el.
- b) A Bizottsággal szembeni bizalmatlansági indítvány elfogadása esetén – amíg a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk –, addig az Unió külügyminiszterének csak bizottsági tagságától kell, hogy megváljon, és ettől is csak átmenetileg.
- c) Ahogy arra korábban már utaltam, az Európai Tanács és a Külügyek Tanácsa az európai határozatot valamely tagállam kezdeményezése, az Unió külügyminiszterének a javaslata, illetve az Unió külügyminiszterének a Bizottság által támogatott javaslata alapján határozza meg. Ez azt jelenti, hogy az Unió külügyminisztere akár a Bizottság támogatása nélkül is élhet előterjesztési jogával.

Megbízatásának ellátása során az Unió külügyminiszterét *európai külügyi szolgálat* segíti majd. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkárságának munkatársaiból, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll.

Az *Európai Parlamenttel* rendszeresen konzultálni kell a közös kül- és biztonságpolitika főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, folyamatosan tájékoztatni kell annak alakulásáról. Az Unió külügyminisztere konzultál az Európai Parlamenttel és ad tájékoztatást számára, gondoskodik arról, hogy az Európai Parlament nézeteit a CFSP területén kellőképpen figyelembe vegyék. A Parlament kérdéseket intézhet a Külügyek Tanácsához és az Unió külügyminiszteréhez, illetve számukra ajánlásokat tehet. Az Európai Parlament évente két alkalommal megvitatja a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása terén elért előrehaladást.

A *Politikai és Biztonsági Bizottság* figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzet alakulását a közös kül- és biztonságpolitika alá tartozó területeken, és hozzájárul a politikák meghatározásához azáltal, hogy a Külügyek Tanácsának, illetve az Unió külügyminiszterének kérelmére vagy saját kezdeményezésre véleményeket terjeszt a Külügyek Tanácsa elé. Az Unió külügyminisztere hatásköreinek sérelme nélkül a Politikai és Biztonsági Bizottság ellenőrzi az elfogadott politikák végrehajtását.

V. Összefoglalás

„A közös kül- és biztonságpolitikát (CFSP) ért eddigi bírálatok sokrétűek de egy dologban egyetértenek: az Unió a CFSP területén keveset tesz, és azt is túl későn.”²⁴ Gazdag Ferenc hat pontban összegezte az Unióval szemben e területen megfogalmazott hiányosságokat:²⁵

1. *Az EU nem teljes jogú, nem szuverén résztvevője a nemzetközi életnek.* A jelzett problémát az Unió az Alkotmány korábban már említett, jogi személyiséget biztosító 7. cikke segítségével ki fogja küszöbölni.
2. *Az Unió a tagállamok alárendeltje.* Ez az érv azt hangsúlyozza, hogy az EU pusztán a tagállami politikák eszköze. Ellenérvként felhozható, hogy az Unió bár nem cselekszik függetlenül a tagállamoktól, azonban se nem eszköze, se nem alárendeltje azoknak. Ezt támasztja alá az, hogy a gyakorlatban mindig az EU külpolitikájában részes szereplők érdekei adják a tárgyalások alapját, amelyet addig folytatnak, amíg a közös érdekek ki nem formálódnak. Tény, hogy ez nem minden esetben sikerül, de a szabályozás változása e probléma kiküszöbölését lépésről lépésre próbálja megszüntetni.
3. *Hiányzik a központi döntéshozatali mechanizmus és a végrehajtói hatalom.* A cikk szerzője szerint ez a kijelentés összekeveri a gyorsaságot, a vélt hatékonyságot a képességekkel. Tény, hogy a döntéshozatal lassú, sokkal vontatottabb, mint a tagállamok esetében, s tény az is, hogy minden döntés előtt bonyolult és fáradtságos az út a döntés meghozataláig. Ezek így a szerző- gyakorlati nehézségek, amelyek bármilyen bonyolultak legyenek is, mégsem elméleti-koncepcionális nehézségként aposztrofálandók.
4. *A katonai képességek hiánya.* E kérdéssel ugyan jelen cikkben nem foglalkoztunk, de az EU-nak jelenleg nincs állandó hadserege, ugyanakkor adott a lehetősége annak, hogy az Unió a tagállamok és a NATO képességeire támaszkodjon.
5. *Az EU olyan elvárásokat gerjeszt maga körül, amelyeknek nem tud megfelelni.* E pont kapcsán egyrészt megjegyzendő, hogy még az egyetlen szuperhatalom USA sem tudta valamennyi célját elérni, gondoljunk csak Koreára, Vietnámra, vagy épp Irakra; másrészt tisztán kell látni, hogy az EU nem nemzetállam, amely minden esetben képes a világos és egyértelmű külpolitika folytatására.
6. *Az EU nem elég hatékony a nemzetközi válságok idején.* Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy az EU mechanizmusa és törekvései mindig a jelentős kérdésekben való egyetértésre koncentrálnak, illetve a hosszabb távú

²⁴ BAJTAY PÉTER: i. m. 66. p.

²⁵ GAZDAG FERENC: Teóriák az integráció külpolitikájáról. *Európai Tükör*, X. évf. 2. sz. 25–28. p.

válságok kezelésére irányulnak. Anyagi forrásai, támogatásai is e célok megvalósítását szolgálják.

A közös kül- és biztonságpolitika területe a föderális és a kormányközi együttműködésen nyugvó Európa ideológiák igazi csataterévé vált. Folyamatos a „harc” a tagállamok között, lépésről lépésre születik meg a kompromisszum. Számos példát lehet hozni, így különösen az egyhangú szavazástól való elmozdulást a „luxemburgi kompromisszum” beemelésével együtt; vagy például Ms./Mr. CFSP és a külügyminiszteri tisztség létrehozása mellett a tagállami befolyás megőrzését, a törvényhozási aktusok kirekesztését a CFSP területéről. Mindazonáltal a híres Kissinger-i kérdésre, hogy mi Európa hívószáma, már megszületett a válasz: „Európa a békéért és az emberi jogokért van, Európa a békéért és az emberi jogokért van.”²⁶

Felhasznált irodalom

- Balogh András: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája. Európai Tükör, 1999/VI. sz.
- Bajtay Péter: A közös kül- és biztonságpolitika evolúciója. Európai Tükör, 1997/VI. sz.
- Balázs Péter: Az Európai Unió külpolitikája és a magyar kapcsolatok fejlődése. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2002.
- Becsei Zsolt: Az európai közös kül- és biztonságpolitika céljai. Európai Tükör, 2003/IV–V. sz.
- Daniel Vernet: Die Union als außenpolitischen Akteur – Skizze einer Standortbestimmung, Europäische Grundrechte EuGRZ Zeitschrift, 6. Oktober 2004, 31. Jg. Heft 19.
- Fazekas Judit (szerk.): Európai Integráció Alapszerződése 1., KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- Gazdag Ferenc: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája. Osiris, 2000.
- Gazdag Ferenc: Teóriák az integráció külpolitikájáról. Európai Tükör, X. évf. 2. sz.
- Hans-Joachim Cremer: Anmerkungen zur GASP- Eine rechtspolitische Perspektive, Europäische Grundrechte EuGRZ Zeitschrift, 6. Oktober 2004, 31. Jg. Heft 19.
- Koppányi Szabolcs: Az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikájának jogi vetületei. Európai Tanulmányok, 4.

²⁶ Idézet Hubert Védrine, volt francia külügyminisztertől. Vö. DANIEL VERNET: i. m. 584. p.

Németh József: A közös kül- és biztonságpolitika új vonásai. Európai Tükör, 2000. V. évf. 3. szám.

Szücs Tamás: Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája – Állandóság és változás. Európai Tükör, 1998. nov. III. évf. 5. szám.

OLIVÉR PINTÉR

THE ROLE OF THE INSTITUTIONS OF THE EU ON THE FIELD OF THE CFSP

(Summary)

The purpose of writing this article was to show the role of the EU institutions on the field of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). First we made distinction between the CFSP and the external relations of the EU, we presented that there is an effort in the Treaty of the Constitution to make these two fields common under the direction and responsibility of the Union Minister for Foreign Affairs. Shortly we looked through the beginning of the cooperation among the member states, we displayed the strongholds and weaknesses of the European Political Cooperation (EPC). The Treaty of Maastricht brought a great change on the field of the EPC. The Chapter V of the Treaty created the CFSP, cleared the role of the different European institutions. The Treaties of Amsterdam and Nizza didn't brought a breakthrough, perhaps the implements of the CFSP were cleared. Also a new institution appeared in the Treaty of Amsterdam: Ms./Mr. CFSP, whose main task is to represent the EU to third persons. If the member states accepted the Treaty of Constitution, the CFSP would be laid down on a new foundation.

